



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site
What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

**Depository
Services
Program**

Library of Parliament

This document was prepared by the staff of the Parliamentary Research Branch to provide Canadian Parliamentarians with plain language background and analysis of proposed government legislation. Legislative summaries are not government documents. They have no official legal status and do not constitute legal advice or opinion. Please note, the Legislative Summary describes the bill as of the date shown at the beginning of the document. For the latest published version of the bill, please consult the parliamentary internet site at www.parl.gc.ca

LS-299E

BILL S-2: AN ACT TO AMEND THE CANADIAN TRANSPORTATION ACCIDENT INVESTIGATION AND SAFETY BOARD ACT AND TO MAKE A CONSEQUENTIAL AMENDMENT TO ANOTHER ACT

Prepared by David Johansen
Law and Government Division
24 October 1997

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL S-2

100-03489/

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	Date	Bill Stage	Date
First Reading:	28 May 1998	First Reading:	30 September 1997
Second Reading:	5 June 1998	Second Reading:	21 October 1997
Committee Report:	12 June 1998	Committee Report:	2 April 1998
Report Stage:	12 June 1998	Report Stage:	6 May 1998
Third Reading:	12 June 1998	Third Reading:	27 May 1998
<p>Message sent to the Senate: 12 June 1998 Concurrence in House of Commons Amendments: 16 June 1998</p> <p>Royal Assent: 18 June 1998 Statutes of Canada 1998, c.20</p> <p>N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in bold print.</p>			

TABLE OF CONTENTS

BACKGROUND

DESCRIPTION AND ANALYSIS

COMMENTARY

BILL S-2: AN ACT TO AMEND THE CANADIAN TRANSPORTATION ACCIDENT INVESTIGATION AND SAFETY BOARD ACT AND TO MAKE A CONSEQUENTIAL AMENDMENT TO ANOTHER ACT

BACKGROUND

On 30 September 1997, Bill S-2, An Act to amend the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act and to make a consequential amendment to another Act, was introduced in the Senate by the Hon. Alasdair Graham, Leader of the Government in that Chamber. The bill is identical to Bill C-86, which received first reading in the House of Commons on 6 March 1997 (2nd Session, 35th Parliament) and subsequently died on the Order Paper with the dissolution of Parliament.

The *Canadian Transportation and Accident Investigation and Safety Board Act* (CTAISB Act) was enacted in June 1989 and proclaimed in force in March 1990. The Act established an independent federal agency, the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board, commonly known as the Transportation Safety Board (TSB), to investigate accidents and incidents in the marine, rail, pipeline and air modes of transportation. Two key features of the Act are the TSB's independence from the regulatory bodies and other government departments and the common approach to occurrence investigations across all four transportation modes. The sole object of the Board is to advance transportation safety; its activities are separate from the courts; the findings from its investigations do not constitute the determination of fault or of civil or criminal liability.

The Act required that a review of its operation be initiated in January 1993. That review was undertaken by the CTAISB Act Review Commission, whose report was tabled in Parliament in 1994. Meanwhile, the Moshansky Commission of Inquiry into the March 1989 aviation accident at Dryden, Ontario, had completed its work and made recommendations pertinent to the Act. The proposed amendments in Bill S-2 are the result of consultation through an interdepartmental committee representing all affected federal departments and agencies. The committee used those recommendations of the Review Commission and the Moshansky Commission of Inquiry that were accepted by the government, as well as incorporating input from departments and agencies involved and from informal consultation and correspondence with the transportation industry.

The departments and agencies involved in the interdepartmental committee were as follows: Transportation Safety Board; Transport Canada; Fisheries and Oceans (Canadian Coast Guard); Natural Resources Canada (including the National Energy Board); National Defence; Environment Canada; Human Resources Development Canada; Privy Council Office; Department of Justice; and Solicitor General Canada.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Clause 1 would remove the definitions of "commodity pipeline" and "commodity pipeline occurrence" from section 2 of the CTAISB Act and replace them with definitions of "pipeline" and "pipeline occurrence" in the same section. The bill that subsequently became the current Act had originally used the expression "commodity pipeline" to refer to pipelines that transported commodities other than hydrocarbons (oil and gas); however, during the legislative process involving that bill, the definition of a "commodity pipeline" was widened to cover pipelines carrying any commodity. The new term would express this concept more simply.

As well, clause 1 would result in a technical amendment to the definition of "aircraft" in section 2 to make it clear that the term would include a rocket.

Section 3(3) of the present Act, perhaps as the result of an oversight, provides for the Board's authority to investigate only "marine occurrences" related to the exploration or exploitation of the continental shelf. Clause 2 would therefore replace section 3(3) of the Act to make it clear that the Board would also have authority to investigate "pipeline occurrences" related to such activities.

Section 4 of the Act currently provides for a Board consisting of not more than five full-time members appointed by the Governor in Council. Under clause 3, the government could appoint either full-time or part-time members to the Board, whose composition could not exceed the existing maximum of five members. Provision would also be made in section 4 for remuneration, fees, expenses, etc.

The current Act uses the term "occurrence" both in the context of a "transportation occurrence," as defined in section 2, and in a totally different context in section 5(5). To avoid confusion, clause 4 would replace the word "occurrence" in the latter section with references to the situations it covers; i.e., "absence, incapacity or vacancy."

Clause 5 would result in administrative changes to the Board's object statement in section 7(1); there would be no intended change of substance or effect. A change to section 7(1)(a) would make clear that a public inquiry constituted by the Board would be part of an independent investigation and not a separate process. Also, "transportation occurrences" would be modified by "selected" to make clear that the Board would not investigate all the approximately 5,000 occurrences reported to it annually. Section 7(1)(e) of the current Act, which states that the object of the Board is to advance transportation safety "by initiating and conducting special studies and special investigations on matters pertaining to safety in transportation" would be repealed. This repeal is primarily in response to concerns that the intent might be lost over time so that future Board members might impinge on the jurisdiction of the safety regulators. The remaining four subsections of section 7(1) would be re-ordered so as to list the functions of the Board chronologically.

Section 8(1)(g) currently states that the Board members, at meetings of the Board, shall make such recommendations as they "see fit." Clause 6 would replace the words "see fit" with "consider appropriate."

Under clause 7, in an amendment consequential to clause 1(1), the "Director of Investigations (Rail and Commodity Pipelines)" in section 10(1)(a) would become the "Director of Investigations (Rail and Pipelines).

Section 12(2) of the Act, which currently stipulates that three members of the Board constitute a quorum, would be repealed by clause 8 since the issue of the quorum applicable to the Board is now covered by section 22 of the *Interpretation Act*.

According to section 13(1), "the head office of the Board shall be in the National Capital Region as described in the schedule to the *National Capital Act*, or at any other place in Canada designated by the Governor in Council." Clause 9(1) would amend the section by stating that the head office would be in the National Capital Region, presumably the most operationally suitable location. Clause 9(2) would amend section 13(3) to change the basis for the Board's annual report to Parliament from a calendar year to a fiscal year. A new section 13(3.1) would stipulate that the fiscal period of the Board would begin on 1 April of one year and end 31 March of the following year, this would achieve a matching of activities and costs (clause 9(3)).

Where other departments or agencies and the Board are both involved in a transportation occurrence investigation, section 14(3) of the current Act gives the Board exclusive jurisdiction with respect to causes and contributing factors. Clause 10 would amend section 14(4)(a) to make it clear that nothing in section 14(3) would prevent a department from conducting an independent investigation into aspects of the occurrence not being investigated by the Board.

Under the wording of the present Act, the Board's mandate applies only to operations falling under federal jurisdiction. Clause 11 would add a new section 15.1 to the Act to provide the Board with the authority to enter into agreements with the provinces on the specific issue of transportation occurrence investigations involving means of transport within the legislative authority of the provinces. Under such an agreement, the province would have to undertake to be liable to the Board for all reasonable costs the latter incurred in the investigation. The need for the provision has arisen because the recent dismantling of some parts of interprovincial railways (under federal jurisdiction) into shortline railways (under provincial jurisdiction) has led several provinces to seek guidance and assistance from the Board. Some of the provinces that do not have the infrastructure or expertise to exercise their investigative authority over shortline railways have asked the Board to conduct investigations into shortline railway occurrences on their behalf.

The Board's obligation under section 16 to take all reasonable measures to ensure that its investigation procedures and practices in relation to transportation occurrences are compatible with those of the police would be removed by clause 12. Section 16 would continue to require the Board to take all reasonable measures to enter into agreements with the provinces regarding the compatibility of its practices and procedures with those of provincial coroners. The reason for the proposed amendment is that the Board is neither a judicial nor a quasi-judicial body; it does not render decisions that affect the rights of persons, entertain litigation or enforce any Act, regulation or program. Rather, it employs co-operative processes and relies on information given in candour and confidence to enhance its non-adversarial mode of operation; as a result, the Board need not follow the same strict rules of evidence as the police and other enforcement agencies. Reference to "coroners" would remain in the provision since coroners have a mandate similar to that of the Board, i.e., to determine the circumstances of fatalities in order to advance safety, and not to apportion blame or liability. The redundant words "and the Directors of Investigation" in section 16 would be deleted.

The concept of "exigent circumstances" has been developed by jurisprudence and need not be codified in the Act. Consequently, clause 13(1) would delete certain words in section 19(2)(b).

Clauses 13(2) and (3) would replace the terms "document" and "evidence" in sections 19(9)(a) and (10) with other terms. It was felt that the present term "document" is too restrictive and should best be replaced by a more generic term such as "information." The present word "evidence" bears a court-like connotation and implies that the Board is acting in a judicial or a quasi-judicial capacity. The purpose of section 19(9)(a) is to obtain, in addition to information otherwise provided, oral declarations or statements from individuals appearing before an investigator. Generally, such statements or declarations are not taken under oath (unless, due to the particular circumstances of the matter, the investigator decides that they should be). Therefore, replacing the term "evidence" with the term "statement" would better reflect this more relaxed context.

A new section 19(15.1) would be added by clause 13(4) to provide the Board with an additional means of obtaining vital information that could not be obtained in time, or only with difficulty through other means. The new provision would allow the Board to seek assistance from the Federal Court of Canada or a Superior Court of a province to look into a refusal to disclose information to an investigator, where this was not successful, contempt could be ordered by the Court.

Clause 13(5) would repeal the definition of a "document" in section 19(16) since, as noted above, that term would now be replaced by the term "information" which, by virtue of clause 13(6), would now be defined in section 19(16).

Section 23(1)(a) currently requires the Board, where it is notified of a transportation occurrence, to provide particulars to the Minister of Transport and to any Minister responsible for a department having a direct interest. Under clause 14(1) the explicit reference to the Minister of Transport would be removed, encouraging the free flow of privileged safety information to the Board by making it less accessible to the regulator. The revised wording would better reflect the fact that several Ministers can have a direct interest in transportation occurrences. Consequently, clause 14(2) would repeal section 23(2)(a).

Clause 15(2) would amend section 24(4)(a) to allow the Board to receive representations on its draft reports in any manner it considered appropriate; this would increase flexibility and permit the use of new technology for communications. Currently, the Board is required to receive representations only orally or in writing, as it sees fit.

Clause 15(3) would add proposed new sections 24(4.1)-(4.4) to the Act. Proposed section 24(4.1) would privilege representations to the Board on its draft reports; however, this privilege would not apply to representations made by a Minister for a department having a direct interest in the findings of the Board. The present Act is silent on the status of representations made to the Board regarding draft reports, notwithstanding the fact that such reports are confidential. The amendment was considered necessary as transportation industry members have notified the Board on numerous occasions that they would be less forthcoming with information to the Board unless they could be assured that their representations would be treated confidentially.

According to proposed new section 24(4.2), the Board could "use representations as it considers necessary in the interests of transportation safety." This prerogative is found in the Act and applies to other privileged information, namely "on-board recordings" and "statements."

Coroners fulfil a mandate similar to that of the Board in that they are asked to determine the causes and contributing factors of a fatality and are not empowered to apportion blame or determine civil or criminal liability. Proposed new section 24(4.3) would therefore allow coroners conducting an investigation into the same occurrence to have access to representations made to the Board.

Proposed new section 24(4.4) would disallow any person, other than a coroner for the purpose of an investigation, from using representations in any legal, disciplinary or other proceedings. Representations in the form of comments and observations made to the Board on a draft report are considered as "statements"; hence, their use would have to be prohibited in the same way as use of statements would be under proposed section 30(7).

Clause 15(4) would remove the explicit reference to the Minister of Transport in sections 24(5)(a) and (b) of the Act, recognizing that the Minister of Transport is but one of several Ministers who might have a direct interest in the Board's findings. Reference to safety deficiencies the Board had identified would be added to section 24(5)(b), so as to increase the emphasis on that aspect of the Board's work. Hence, on completion of an investigation of a transportation occurrence, the Board would be required to notify in writing any Minister or person who, in its opinion, had a direct interest in its findings as to the causes and contributing factors, the safety deficiencies identified, and any resulting recommendations.

Section 25(1)(b) provides that the Board must, on a confidential basis, provide an interim report on any significant progress and findings of an investigation to any peace officer or coroner investigating a transportation occurrence that involved a fatality. The interdepartmental working group recommended removal of this reference to "any peace officer" in order to ensure the public perception of independence of the Board; this would be done by clause 16.

A number of changes to section 28 of the Act would result from clause 17. The definition of an "on-board recording" for purposes of the section 28 would be altered, to provide for the future availability of information from video recorders (in addition to voice recorders). The provisions of the Act would be extended to include such information if it became available in pipeline operations. This would enable the Board to make use of video technology if it became available and would also achieve consistency across all modes of transportation in the Board's mandate. For all transportation modes, the application would be limited to recordings made with equipment not intended to be controlled by the operating personnel, since such equipment (for example, personal portable recorders) might not provide a complete and impartial record.

Clause 17(2) would amend section 28(4) to add reference to "the identification of safety deficiencies" within the Board's prerogative to make use of on-board recordings. The proposed change is one of several intended to increase the emphasis on the identification of safety deficiencies within the Board's mandate.

Clause 17(3) would repeal section 28(5)(a), which currently requires the Board to make available any on-board recording obtained under the Act to a peace officer authorized by law to have access to it. Section 28(5)(c) currently requires the Board to make available any on-board recording obtained under the Act to any person carrying out a coordinated investigation under section 18 or designated as an observer by the Minister of Transport under section 23(2). Reference to this observer would be deleted by clause 17(4). These proposed amendments would enhance both the actual independence of the Board from the police, other enforcement agencies and Transport Canada, and the public perception of such independence. Members of the crew of a means of transport who were subject to on-board recordings would also be more disposed to disclose important safety information.

Clause 17(5) would amend section 28(7) of the Act to include pipeline operations personnel in the list of persons against whom an on-board recording could not be used in disciplinary proceedings, proceedings relating to the capacity or competence of an officer or employee to perform his or her functions, or in legal or other proceedings. Such protection would thereby be extended to all modes of transport covered by the Act, including pipelines.

To section 29(1) of the Act, which defines a "communication record" for purposes of the section, clause 18(1) would add a new subsection (e) to make the section applicable to pipelines, thereby ensuring consistency for all modes of transportation in the Board's mandate. Current sections 29(2)-(6) would be replaced by a single new provision to provide that a communication record obtained under the Act could not be used against any person referred to in section 29(1) in any legal proceedings (as opposed to only criminal proceedings as at present) or (subject to any applicable collective agreement) in any disciplinary proceedings (clause 18(2)). The proposed amendment would be in line with those proposed for other sources of information requiring additional protection, namely representations made by persons having a direct interest in the findings of the Board in its draft report, on-board recordings and statements.

Clause 19(1) would amend section 30(1) by adding a reference to section 19 of the Act so that the definition of a "statement" in section 30 would make reference to section 19, dealing with the powers of an investigator, including the powers to take statements.

Section 30(4)(a), currently requiring the Board to make statements available to peace officers authorized by law to gain access thereto, would be repealed by clause 19(2); in the same way, clause 19(3) would repeal the portion of section 30(4)(c) that requires the Board to make statements available to an observer designated by the Minister of Transport. The proposed changes would enhance both the current independence of the Board from the police, other enforcement agencies, and the Minister of Transport and the public perception of that independence. It would also encourage witnesses to be more forthcoming to the Board.

Section 30(7) at present provides that a statement shall not be used against the person who made it in any legal proceedings or any proceedings other than in civil proceedings, a prosecution for perjury or giving contradictory evidence, or a prosecution under section 35. Clause 19(4) would amend this section to extend the privilege already accorded to statements to include any legal proceedings. This would allay the law community's concerns over the limited protection afforded to statements under the current Act. The amendment would also overcome

the reluctance of some witnesses to disclose information to the Board lest it should be used against them in civil proceedings.

Clause 20 would replace sections 32 and 33 of the Act. Section 32 would now provide that, except for proceedings before and investigations by a coroner, an investigator would neither be competent nor compellable to testify in any proceedings unless so ordered for special cause by a court or body before whom the proceedings were conducted. All reference to affidavits would be deleted. The proposed amendment would minimize the threat to the independence and objectivity of the Board that results when investigators are drawn into the assignment of blame and liability and would help to keep the Board and its investigators distinct from litigation.

Section 33 of the Act currently provides that an opinion of a member of the Board or an investigator as to any person's fault or civil or criminal liability is not admissible in any proceedings. Experience has shown, however, that this can be easily circumvented by well structured examination or cross-examination of the witness. Experienced lawyers have been successful in bringing investigators, indirectly and inadvertently, to apportion blame or determine liability. Section 33 would therefore be changed to provide that any opinion of a member of the Board or an investigator would not be admissible in any proceedings.

Clause 21(1) would replace the word "parties" by "persons" in section 34(1)(c) to avoid a court-like connotation and would add the words "for the purposes of an investigation" to section 34(1)(d) to clarify the limits of the authority of the Board in its regulation-making powers. Clause 21(2) would delete the words "of evidence" in the expression "rules of evidence" in section 34(1)(g) in order to give the Board the flexibility to adopt rules of practice or any other rules not necessarily dealing with evidence in conducting public inquiries.

Clause 22 would replace the word "evidence" by the word "information" in section 35(1)(c) to be consistent with other similar amendments to sections 19(9) and (10) resulting from clauses 13(2) and (3).

Clause 23 would repeal section 63, providing for a review of the Act, since the review has now been completed.

Consequential to proposed changes to sections 2 and 3 of the Act, clause 24 would replace the expression "commodity pipeline" with the word "pipeline" in various sections of the Act. Likewise, clause 25 would replace the expression "commodity pipeline occurrence" with the expression "pipeline occurrence" in various sections of the Act. As the result of a consequential amendment to section 127(2) of the *Canada Labour Code*, "commodity pipeline" would be replaced by with the word "pipeline" (clause 29).

A transitional period would be established by clause 27 for the proposed change to a fiscal year basis for the Board's annual report to Parliament.

Clause 28 would continue the office of the Director of Investigations (Rail and Commodity Pipelines) under the title of the Director of Investigations (Rail and Pipelines).

COMMENTARY

The proposed changes to the *Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act* are the result of consultation through an interdepartmental committee representing all affected federal departments and agencies. The proposed amendments reflect those recommendations of the CTASB Act Review Commission and the Moshansky Commission of Inquiry that were accepted by the government, as well as input from the relevant government departments and agencies and the transportation industry.

Maintained by Communications Coordination Services Branch of
Public Works and Government Services Canada

1-800-O-Canada

Copyright & Disclaimers

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi
de neuf | Qui
sommes-nous | Page d'accueil
du PSD | Page d'accueil
de l'PSGC | Page d'accueil
de DGSCC

**Programme
des services
de dépôt**

Bibliothèque du Parlement

Les documents qui figurent sur ce site ont été rédigés par le personnel de la Direction de la recherche parlementaire, ils visent à tracer, à l'intention des parlementaires canadiens, dans un libellé simple et facile à saisir, le contexte dans lequel chaque projet de loi gouvernemental examiné a été élaboré et à fournir une analyse de celui-ci. Les résumés législatifs ne sont pas des documents gouvernementaux; ils n'ont donc aucun statut juridique officiel et ils ne constituent ni un conseil ni une opinion juridique. Prière de noter que la version du projet de loi décrite dans un résumé législatif est celle qui existait à la date indiquée au début du document. Pour avoir accès à la plus récente version publiée du projet de loi, veuillez vous rendre sur le site parlementaire Internet à l'adresse suivante www.parl.gc.ca.

LS-299F

**PROJET DE LOI S-2 : LOI MODIFIANT LA LOI
SUR LE BUREAU CANADIEN D'ENQUÊTE SUR LES ACCIDENTS DE TRANSPORT
ET DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS ET UNE AUTRE LOI EN
CONSÉQUENCE**

Rédaction : David Johansen
Division du droit et du gouvernement

Le 24 octobre 1997

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI S-2

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du Projet de loi	Date	Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	28 mai 1998	Première lecture :	30 septembre 1997
Deuxième lecture :	5 juin 1998	Deuxième lecture ::	21 octobre 1997
Rapport du comité :	12 juin 1998	Rapport du comité :	2 avril 1998
Étape du rapport :	12 juin 1998	Étape du rapport :	6 mai 1998
Troisième lecture :	12 juin 1998	Troisième lecture :	27 mai 1998
<p>Message envoyé au Sénat : 12 juin 1998</p> <p>Acceptation des amendements de la Chambre des communes : 16 juin 1998</p> <p>Sanction royale : 18 juin 1998</p> <p>Lois du Canada 1998, chapitre 20</p>			
<p>N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en caractères gras.</p>			

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE

DESCRIPTION ET ANALYSE

COMMENTAIRE

PROJET DE LOI S-2 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE BUREAU CANADIEN D'ENQUÊTE SUR LES ACCIDENTS DE TRANSPORT ET DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS ET UNE AUTRE LOI EN CONSÉQUENCE

CONTEXTE

Le 30 septembre 1997, l'hon. Alasdair Graham, leader du gouvernement au Sénat, a déposé dans cette Chambre le projet de loi S-2, Loi modifiant la Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports et une autre loi en conséquence, qui est identique au projet de loi C-86, mort au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement et dont la première lecture avait eu lieu à la Chambre des communes le 6 mars 1997 (deuxième session, trente-cinquième législature).

La *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* (la Loi sur le BCEATST) a été sanctionnée en juin 1989 et proclamée en mars 1990. La Loi a créé un organisme fédéral indépendant, le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports, et communément appelé le Bureau de la sécurité des transports (BST), chargé d'enquêter sur les accidents et incidents dans le transport par mer, par rail, par pipeline et par air. L'indépendance du BST par rapport aux organismes de réglementation et aux autres ministères fédéraux d'une part et l'uniformité du mécanisme d'enquête sur les accidents survenant dans les quatre modes de transport d'autre part sont les deux éléments clés de la Loi. Le Bureau a pour seule mission de promouvoir la sécurité des transports. Ses activités sont distinctes de celles des tribunaux judiciaires et les conclusions de ses enquêtes ne sont pas assimilables à une attribution des fautes ou des responsabilités civiles ou pénales.

La Loi exigeait qu'un examen de son application soit entrepris en janvier 1993. La Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST s'est chargée de cette tâche et a déposé son rapport au Parlement en 1994. Par ailleurs, la Commission d'enquête Moshansky sur l'accident d'avion survenu en mars 1989 à Dryden, en Ontario, a terminé

ses travaux et fait des recommandations concernant la Loi. Les modifications proposées dans le projet de loi S-2 sont le fruit des consultations menées par un comité interministériel représentant tous les ministères et organismes fédéraux intéressés. Le comité a utilisé les recommandations de la Commission d'examen et de la Commission d'enquête Moshansky qui ont été acceptées par le gouvernement; il s'est en outre basé sur les commentaires des ministères et organismes en cause, ainsi que sur des consultations et de la correspondance officielles avec l'industrie des transports.

Les ministères et organismes suivants faisaient partie du comité interministériel : le Bureau de la sécurité des transports; Transports Canada; Pêches et Océans (Garde côtière canadienne); Ressources naturelles Canada (y compris l'Office national de l'énergie); Défense nationale; Environnement Canada; Développement des ressources humaines Canada; Bureau du Conseil privé; ministère de la Justice et Solliciteur général du Canada.

DESCRIPTION ET ANALYSE

L'article 1 du projet de loi abrogerait les définitions de « productoduc » et « accident de productoduc » à l'article 2 de la Loi sur le BCEATST et les remplacerait par les définitions de « pipeline » et de « accident de pipeline » au même article. Dans le projet de loi qui est devenu la Loi actuelle, le mot « productoduc » était utilisé pour viser les pipelines qui acheminent autre chose que des hydrocarbures (pétrole et gaz). Cependant, au cours de l'étude du projet de loi par le Parlement, la définition de « productoduc » a été élargie pour s'appliquer à tous les pipelines transportant un produit quelconque. Le nouveau terme exprimerait plus simplement le même concept.

De plus, l'article 1 du projet de loi apporterait une modification de forme à la définition de « aéronef » à l'article 2 afin de montrer que le terme comprend aussi une fusée.

Le paragraphe 3(3) de la Loi actuelle, sans doute par mégarde, ne confère au Bureau que le droit de faire enquête sur les « accidents maritimes » liés à l'exploration ou à l'exploitation du plateau continental. L'article 2 du projet de loi remplacerait le paragraphe 3(3) de la Loi afin de dissiper tout doute sur le pouvoir du Bureau d'enquêter sur les « accidents de pipeline » liés à ces activités.

L'article 4 de la Loi prévoit actuellement que le Bureau se compose d'au plus cinq membres à temps plein nommés par le gouverneur en conseil. En vertu de l'article 3 du projet de loi, le gouvernement pourrait nommer au Bureau des membres à temps plein ou à temps partiel, à la condition que ceux-ci ne soient pas plus de cinq en tout, comme en ce moment. L'article 4 renferme aussi des dispositions concernant leurs traitements, honoraires, frais de déplacement et de séjour, etc.

La Loi actuelle utilise, dans sa version anglaise, le mot « occurrence » tant dans l'expression « transportation occurrence » définie à l'article 2 que dans un tout autre contexte au paragraphe 5(5). Pour éviter tout malentendu, l'article 4 du projet de loi substituerait au terme « occurrence », dans ce paragraphe, les mots « absence, incapacity or vacancy », qui désignent les situations auxquelles le terme renvoyait.

L'article 5 du projet de loi apporterait un changement administratif à la mission du Bureau énoncée au

paragraphe 7(1); il n'aurait pas pour objet d'en modifier le fond ou l'effet. La modification de l'alinéa 7(1)a) préciserait qu'une enquête publique menée par le Bureau est aussi une enquête indépendante et n'est pas une procédure à part. De plus, l'épithète « choisis » serait ajoutée pour qualifier les « accidents de transport » afin de montrer clairement que le Bureau ne ferait pas enquête sur chacun des quelque 5 000 accidents qui lui sont signalés chaque année. L'alinéa 7(1)e) de la Loi serait abrogé. Cette disposition prévoit que le Bureau a pour mission de promouvoir la sécurité dans les transports « en prenant l'initiative de mener des études et enquêtes spéciales en matière de sécurité dans les transports ». Elle serait abrogée parce qu'on craint que son intention puisse être oubliée avec le temps et que les futurs membres du Bureau empiètent sur la compétence des organismes de réglementation de la sécurité. Les quatre alinéas du paragraphe 7(1) qui restent seraient disposés différemment de façon que les tâches du Bureau soient énoncées par ordre chronologique.

L'alinéa 8(1)g) de la Loi prévoit actuellement que les membres du Bureau, agissant collectivement, doivent faire les recommandations qu'ils jugent « indiquées ». L'article 6 du projet de loi substituerait l'épithète « appropriées » au mot « indiquées ».

L'article 7 du projet de loi apporterait une modification corrélatrice au paragraphe 1(1) du projet de loi en remplaçant le mot « productoduc » au paragraphe 10(1) par le mot « pipeline ».

L'article 8 du projet de loi abrogerait le paragraphe 12(2) de la Loi stipulant que le quorum du Bureau est de trois membres, parce que le quorum applicable au Bureau est maintenant déterminé par l'article 22 de la *Loi d'interprétation*.

En vertu du paragraphe 13(1) de la Loi, « le siège du Bureau est fixé dans la région de la capitale nationale définie à l'annexe de la *Loi sur la capitale nationale* ou au lieu du Canada désigné par le gouverneur en conseil ». Le paragraphe 9(1) du projet de loi modifierait la disposition en prévoyant que le siège du Bureau serait dans la région de la capitale nationale, probablement l'endroit le plus pratique pour son fonctionnement. Le paragraphe 9(2) du projet de loi modifierait le paragraphe 13(3) afin que le Bureau présente son rapport annuel au Parlement en fonction de son exercice et non de l'année civile. Un nouveau paragraphe 13(3.1) fixerait le début de l'exercice du Bureau au 1^{er} avril et sa fin au 31 mars de l'année suivante; ainsi, les activités concorderaient avec les dépenses (paragraphe 9(3) du projet de loi).

Lorsqu'un autre ministère ou organisme et le Bureau mènent tous deux une enquête sur un accident de transport, le paragraphe 14(3) de la Loi confère actuellement au Bureau la compétence exclusive en ce qui concerne les causes et facteurs de l'accident. L'article 10 du projet de loi modifierait l'alinéa 14(4)a) pour préciser que le paragraphe 14(3) n'a pas pour effet d'empêcher un ministère d'effectuer une enquête indépendante sur des aspects de l'accident auxquels le Bureau ne s'intéresse pas.

En vertu de la Loi actuelle, la compétence du Bureau se borne aux opérations de compétence fédérale. L'article 11 du projet de loi ajouterait un nouvel article 15.1 à la Loi afin de conférer au Bureau le pouvoir de conclure avec les provinces des accords au sujet d'enquêtes sur des accidents de transport mettant en cause des modes régis par les provinces. Aux termes de ces accords, les provinces s'engageraient à rembourser au Bureau tous les frais raisonnables qu'il aurait engagés dans le cadre de ces enquêtes. Une telle disposition s'avère nécessaire depuis que

certain segments des chemins de fer interprovinciaux (de compétence fédérale) ont été démantelés récemment pour former des lignes ferroviaires sur courtes distances (de compétence provinciale), ce qui a amené plusieurs provinces à demander conseils et assistance au Bureau. Certaines des provinces qui ne possèdent pas l'infrastructure ou l'expertise voulue pour exercer leur pouvoir d'enquête sur les lignes ferroviaires sur courtes distances ont demandé au Bureau d'effectuer en leur nom des enquêtes sur des accidents mettant en cause ces chemins de fer.

L'article 12 du projet de loi abrogerait la disposition de l'article 16 obligeant le Bureau à s'efforcer, autant que possible, de suivre, dans les enquêtes sur les accidents de transport, des règles et méthodes compatibles avec celles des policiers. Le Bureau serait toujours tenu par l'article 16 de s'efforcer, autant que possible, de conclure avec les provinces des ententes propres à assurer la compatibilité de ses règles et méthodes avec celles des coroners provinciaux. La raison de cette modification, c'est que le Bureau n'est pas un tribunal administratif ni quasi judiciaire : il ne rend pas de décisions qui touchent les droits fondamentaux, n'entend pas de litiges et n'applique pas de lois, de règlements ni de programmes. Il fait plutôt appel à la collaboration et table sur des informations transmises en toute franchise et à titre confidentiel pour renforcer son mode de fonctionnement non accusatoire. En conséquence, le Bureau n'a pas besoin de suivre rigoureusement les règles de la preuve comme les policiers et les autres forces de l'ordre doivent le faire. Les « coroners » continueraient d'être mentionnés dans la disposition puisque leur compétence ressemble à celle du Bureau, c'est-à-dire déterminer les circonstances entourant les accidents mortels dans le but d'améliorer la sécurité et non en vue d'attribuer les fautes ou les responsabilités. Dans la version anglaise de l'article 16, les mots « and the Directors of Investigation » seraient supprimés parce qu'ils sont redondants.

La notion de « l'urgence de la situation » a été définie par la jurisprudence et n'a pas besoin d'être codifiée dans la Loi. Par conséquent, le paragraphe 13(1) du projet de loi supprimerait certains mots de l'alinéa 19(2)b).

Les paragraphes 13(2) et (3) du projet de loi remplaceraient les termes « documents » et « témoigner » par d'autres à l'alinéa 19(9)a) et au paragraphe 19(10). On juge que le mot « document » est trop restrictif et qu'il vaut mieux le remplacer par un terme plus générique comme « renseignements ». Le verbe « témoigner » a une connotation judiciaire et donne à penser que le Bureau agit comme un tribunal judiciaire ou quasi judiciaire. Or, l'alinéa 19(9)a) a pour objet d'obtenir, en plus des renseignements fournis par ailleurs, des déclarations orales des personnes qui comparaissent devant un enquêteur. En général, ces déclarations ne sont pas faites sous serment (sauf si, étant donné les faits de l'espèce, l'enquêteur décide que cela s'impose). C'est pourquoi l'expression « faire une déclaration » refléterait mieux que le verbe « témoigner » ce contexte sans formalités.

Le paragraphe 13(4) du projet de loi ajouterait un nouveau paragraphe 19(15.1) pour doter le Bureau d'autres moyens d'obtenir des renseignements essentiels qui, autrement, ne pourraient être obtenus en temps utile ou alors qu'avec difficulté. La nouvelle disposition autoriserait le Bureau à demander à la Cour fédérale du Canada ou à une cour supérieure d'une province d'examiner un refus de communiquer des renseignements à un enquêteur et, si les renseignements n'étaient toujours pas communiqués, de rendre une ordonnance d'outrage au tribunal.

Le paragraphe 13(5) du projet de loi abrogerait la définition de « document » au paragraphe 19(16), puisque ce terme, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, serait remplacé par le mot « renseignements » qui, lui, serait

défini au paragraphe 19(16) en vertu du paragraphe 13(6) du projet de loi.

Le paragraphe 23(1) de la Loi oblige actuellement le Bureau, lorsqu'un accident est porté à sa connaissance, à informer de façon circonstanciée le ministre des Transports et tout ministre responsable d'un ministère directement intéressé. En vertu du paragraphe 14(1) du projet de loi, le ministre des Transports ne serait plus mentionné expressément afin de favoriser la libre transmission au Bureau d'informations confidentielles sur la sécurité, en les rendant moins accessibles à l'organisme de réglementation. Le libellé modifié refléterait mieux le fait que plusieurs ministres peuvent être directement intéressés par des accidents de transport. Le paragraphe 14 (2) du projet de loi abrogerait corrélativement l'alinéa 23(2)a).

Le paragraphe 15(2) du projet de loi modifierait le paragraphe 24(4) pour autoriser le Bureau à recevoir les observations sur ses projets de rapport de la manière qu'il estime indiquée, ce qui lui laisserait plus de latitude et lui permettrait d'utiliser les nouvelles technologies de communication. En ce moment, le Bureau est tenu d'exiger que les observations soient présentées verbalement ou par écrit, à son appréciation.

Le paragraphe 15(3) du projet de loi ajouterait les paragraphes 24(4.1) à (4.4) à la Loi. Le paragraphe 24(4.1) proposé protégerait les observations présentées au Bureau sur ses ébauches de rapport, exception faite de celles présentées par un ministre responsable d'un ministère directement intéressé par les conclusions du Bureau. La Loi actuelle ne parle pas du caractère confidentiel des observations faites au Bureau sur les ébauches de rapport qui, pourtant, sont elles-mêmes confidentielles. La modification est jugée nécessaire parce que l'industrie des transports a avisé le Bureau à maintes reprises qu'elle serait mieux disposée à lui fournir des informations si elle était assurée que ses observations demeureraient confidentielles.

Aux termes du paragraphe 24(4.2) proposé, le Bureau pourrait « utiliser les observations comme il l'estime nécessaire dans l'intérêt de la sécurité des transports ». Cette prérogative est prévue ailleurs dans la Loi, mais elle s'applique à d'autres informations protégées : les « enregistrements de bord » et les « déclarations ».

Les coroners jouent un rôle semblable à celui du Bureau, puisqu'on leur demande d'établir les causes et les facteurs des accidents mortels sans leur conférer le droit d'attribuer les fautes ou de déterminer les responsabilités civiles ou pénales. Le projet de paragraphe 24(4.3) autoriserait donc un coroner à avoir accès aux observations concernant un accident sur lequel il mène lui-même une enquête.

Le nouveau paragraphe 24(4.4) proposé empêcherait quiconque, hormis un coroner pour son enquête, à utiliser des observations dans une procédure judiciaire, disciplinaire ou autre. Les observations faites au Bureau sous forme de commentaires sur une ébauche de rapport étant considérées comme des « déclarations », il faudrait interdire leur utilisation tout comme celle des déclarations serait interdite par le paragraphe 30(7) proposé.

Le paragraphe 15(4) du projet de loi supprimerait toute mention du ministre des Transports aux alinéas 24(5)a) et b) de la Loi pour reconnaître que celui-ci n'est que l'un des nombreux ministres susceptibles d'être directement intéressés par les conclusions du Bureau. Les manquements à la sécurité que le Bureau aurait relevés seraient dorénavant mentionnés à l'alinéa 24(5)b), afin d'insister davantage sur cet aspect du travail du Bureau. Donc,

lorsque le Bureau terminera une enquête sur un accident de transport, il serait tenu de notifier à tout ministre ou à toute autre personne qu'il estime directement intéressés, ses conclusions sur les causes et les facteurs de l'accident, sur les manquements relevés à la sécurité, ainsi que les recommandations en découlant.

L'alinéa 25(1)b) prévoit qu'après avoir fait des progrès notables dans son enquête sur un accident de transport où il y a eu perte de vie, le Bureau communique à titre confidentiel un rapport provisoire faisant le point et présentant ses conclusions aux agents de la paix ou aux coroners enquêtant sur le même accident. Le comité interministériel a recommandé que les mots « aux agents de la paix » soient supprimés afin que le public soit convaincu de l'indépendance du Bureau; c'est ce que vise l'article 16 du projet de loi.

L'article 17 du projet de loi apporterait une série de modifications à l'article 28 de la Loi. Le terme « enregistrement de bord » serait redéfini aux fins de l'article 28 afin de prévoir la disponibilité éventuelle d'informations enregistrées par des magnétoscopes (en plus des enregistreurs de conversations). La portée des dispositions de la Loi serait élargie pour englober de telles informations si elles en viennent à être disponibles pour l'exploitation des pipelines. Ainsi, le Bureau pourrait se servir de la technologie vidéo quand elle existera, et la situation serait la même pour tous les modes de transport faisant partie du champ de compétence du Bureau. Quel que soit le mode de transport, les dispositions ne s'appliqueraient qu'aux enregistrements réalisés à l'aide de matériel auquel le personnel d'exploitation n'a pas accès, sinon ce matériel (par exemple les enregistreurs portatifs) pourrait donner des enregistrements incomplets ou impartiaux.

Le paragraphe 17(2) du projet de loi modifierait le paragraphe 28(4) en ajoutant les mots « ou avec les manquements à la sécurité » à la disposition régissant la prérogative qu'a le Bureau d'utiliser les enregistrements de bord. La modification proposée fait partie d'une série de modifications destinées à mettre l'accent sur la constatation des manquements à la sécurité, qui fait partie du mandat du Bureau.

Le paragraphe 17(3) du projet de loi abrogerait l'alinéa 28(5)a), qui oblige actuellement le Bureau à mettre les enregistrements de bord obtenus en application de la Loi à la disposition des agents de la paix autorisés par la loi à en prendre connaissance. En vertu de l'alinéa 28(5)c) actuel, le Bureau est tenu de mettre les enregistrements de bord obtenus en application de la Loi à la disposition des personnes qui participent aux enquêtes coordonnées visées à l'article 18 ou qui sont désignées par le ministre des Transports comme observateurs en application du paragraphe 23(2). Le paragraphe 17(4) du projet de loi abrogerait la mention de ces observateurs. Les modifications proposées accentueraient l'indépendance effective du Bureau par rapport à la police, aux autres forces de l'ordre et à Transports Canada, et renforceraient cette indépendance aux yeux du public. Les membres d'équipage d'un moyen de transport utilisant les enregistrements de bord auraient aussi moins de réticence à divulguer d'importants renseignements sur la sécurité.

Le paragraphe 17(5) du projet de loi modifierait le paragraphe 28(7) de la Loi pour inclure le personnel qui assure le fonctionnement des pipelines parmi les personnes contre lesquelles il est interdit d'utiliser des enregistrements de bord dans le cadre de procédures disciplinaires, de procédures concernant la capacité ou la compétence d'un agent ou employé relativement à l'exercice de ses fonctions, ou d'une procédure judiciaire ou autre. Tous les modes de transport visés par la Loi, y compris les pipelines, seraient donc protégés également.

Le paragraphe 18(1) du projet de loi ajouterait un nouvel alinéa e) au paragraphe 29(1) de la Loi, qui définit « enregistrement contrôle » aux fins de l'article, pour que la disposition vise les pipelines. Ainsi, la loi s'appliquerait uniformément à tous les modes de transport faisant partie du champ de compétence du Bureau. Les paragraphes 29(2) à (6) de la Loi seraient remplacés par un seul paragraphe en vertu duquel les enregistrements contrôle obtenus en application de la Loi ne pourraient pas être utilisés contre les personnes mentionnées au paragraphe 29(1) dans les procédures judiciaires (dans la disposition actuelle, il n'est question que de procédure pénale) ou (sous réserve de la convention collective applicable) dans le cadre de procédures disciplinaires (paragraphe 18(2) du projet de loi). Cette modification correspond à celles proposées pour les autres sources de renseignements qui ont besoin d'être mieux protégées, c'est-à-dire les observations faites par les personnes directement intéressées par les conclusions du Bureau exposées dans son projet de rapport, les enregistrements de bord et les déclarations.

Le paragraphe 19(1) du projet de loi modifierait le paragraphe 30(1) en ajoutant un renvoi à l'article 19 de la Loi afin que la définition de « déclaration » à l'article 30 renvoie à l'article 19 qui traite des pouvoirs d'un enquêteur, dont celui de recevoir une déclaration.

Le paragraphe 19 (2) du projet de loi abrogerait l'alinéa 30(4)a) de la Loi, qui oblige le Bureau à mettre les déclarations à la disposition des agents de la paix autorisés par la loi à en prendre connaissance; de même le paragraphe 19(3) du projet de loi abrogerait la partie de l'alinéa 30(4)c) qui oblige le Bureau à mettre les déclarations à la disposition des observateurs désignés par le ministre des Transports. Les modifications proposées accentueraient l'indépendance du Bureau par rapport à la police, aux autres forces de l'ordre et au ministre des Transports, et renforceraient cette indépendance aux yeux du public. Elles inciteraient aussi les témoins à être plus ouverts avec le Bureau.

Le paragraphe 30(7) prévoit actuellement qu'il ne faut pas faire usage des déclarations contre leur auteur dans une procédure judiciaire ou autre, sauf au civil ou dans une poursuite pour parjure ou témoignage contradictoire, ou s'il s'agit d'une poursuite intentée sous le régime de l'article 35. Le paragraphe 19(4) du projet de loi modifierait cette disposition en étendant à toutes les procédures judiciaires le privilège déjà accordé aux déclarations, pour répondre au milieu juridique, qui s'inquiète de la protection restreinte actuellement prévue dans la Loi pour les déclarations. La modification permettrait aussi de surmonter la réticence de certains témoins qui hésitent à fournir des informations au Bureau de crainte que celles-ci ne soient utilisées contre eux dans des procédures civiles.

L'article 20 du projet de loi remplacerait les articles 32 et 33 de la Loi. L'article 32 prévoirait que, sauf pour les enquêtes du coroner et les procédures devant lui, l'enquêteur n'est un témoin habile à témoigner et contraignable que sur ordonnance du tribunal ou de l'organisme compétent, rendue pour un motif spécial. Toute mention d'affidavit serait supprimée. La modification proposée réduirait au minimum les risques pour l'indépendance et l'objectivité du Bureau, imputables au fait que des enquêteurs se laissent entraîner à attribuer les fautes ou les responsabilités civiles, et elle contribuerait à mettre le Bureau et ses enquêteurs à l'abri des litiges.

L'article 33 de la Loi prévoit actuellement que l'opinion d'un membre du Bureau ou d'un enquêteur relativement à l'attribution des fautes ou des responsabilités civiles ou pénales est inadmissible en preuve dans une procédure.

L'application de la Loi a toutefois permis de constater qu'il était facile de contourner cette disposition en procédant à un interrogatoire ou contre-interrogatoire bien structuré d'un témoin. Les avocats chevronnés ont réussi à amener des enquêteurs à attribuer les fautes ou à déterminer les responsabilités, indirectement ou par inadvertance. L'article 33 serait donc modifié pour préciser que toute opinion d'un membre du Bureau ou d'un enquêteur serait inadmissible dans une procédure.

Le paragraphe 21(1) du projet de loi substituerait le terme « intéressés » aux mots « parties intéressées » à l'alinéa 34(1)c) pour éviter toute terminologie à connotation judiciaire et ajouterait à l'alinéa 34(1)d) les mots « aux fins d'enquête » pour délimiter plus précisément la portée du pouvoir de réglementation du Bureau. Le paragraphe 21(2) du projet de loi supprimerait les mots « les règles applicables en matière de preuve » à l'alinéa 34(1)g) afin de donner au Bureau la latitude voulue pour adopter des règles de pratique et toute autre règle n'ayant pas nécessairement trait à la preuve pour mener ses enquêtes publiques.

L'article 22 du projet de loi substituerait le mot « renseignements » à « témoignage » à l'alinéa 35(1)c) par souci de compatibilité avec les modifications comparables apportées aux paragraphes 19(9) et (10) par les paragraphes 13(2) et (3) du projet de loi.

L'article 23 du projet de loi abrogerait l'article 63 prévoyant l'examen de la Loi, puisque cet examen est maintenant terminé.

Corrélativement à la modification des articles 2 et 3 de la Loi, l'article 24 du projet de loi remplacerait l'expression « productoduc » par le mot « pipeline » dans les divers articles pertinents de la Loi. De même, l'article 25 du projet de loi remplacerait « commodity pipeline occurrence » par « pipeline occurrence » dans la version anglaise de divers articles de la Loi. Une modification corrélative remplacerait « productoduc » par le mot « pipeline » au paragraphe 127(2) du *Code canadien du travail* (article 29 du projet de loi).

L'article 27 du projet de loi est une disposition transitoire fixant le premier exercice du Bureau aux fins de son rapport annuel au Parlement.

L'article 28 du projet de loi maintiendrait les fonctions du directeur des enquêtes sur les accidents ferroviaires et de productoduc sous le titre de directeur des enquêtes sur les accidents ferroviaires et de pipelines.

COMMENTAIRE

Les modifications proposées à la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* ne semblent pas controversées. Comme nous l'avons mentionné précédemment, elles sont le fruit des consultations menées par un comité interministériel représentant tous les ministères et organismes fédéraux intéressés. Les modifications proposées reflètent les recommandations de la Commission d'examen de la Loi sur le BCEATST et de la Commission d'enquête Moshansky qui ont été acceptées par le gouvernement; elles sont aussi basées sur les observations de l'industrie des transports et des ministères et organismes en cause.

1-800-O-CANADA

Division d'analyse et d'évaluation

Mise à jour par la Direction générale des services de coordination des communications de
Transport public et Services gouvernementaux Canada